

O GESTOR PÚBLICO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Lídia Maria de Oliveira Jordão Rocha da Cunha
Professora no UNIARAXÁ
Secretária de Fazenda do Município de Araxá (MG)

A Lei de Responsabilidade Fiscal – L.C. 101/2000 revela-se como um código regulamentador da conduta gerencial nas finanças públicas nos diversos níveis de governo e caracteriza-se pela imposição de um novo padrão contábil aos entes federativos, constituindo—se num instrumento de “planejamento e controle” da receita e da despesa pública visando dar fim ao hábito dos gestores de promoverem gastos irresponsáveis com o dinheiro do povo.

Não é correto atribuir como modelo de gestão, tradicionalmente brasileiro, a prática de gastar-se mais do que se arrecada, tanto assim que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal foi inspirada na experiência de outros países mais desenvolvidos, como Estados Unidos e Nova Zelândia, por exemplo (Fiscal Responsibility Act -1994). Contudo, no Brasil, a situação adquiriu patamares insuportáveis à sociedade, o que determinou ao Governo Federal a adoção de instrumentos permanentes, efetivos e rigorosos sobre o controle das contas públicas aliados a reformas constitucionais significativas como as Emendas Constitucionais 19 e 20 de 1998, formuladas na Carta de 1988.

É sabido que a legislação brasileira dispõe de meios técnicos norteadores à prática da boa gestão da coisa pública, inclusive meios coercitivos como a Lei Federal n.º 8.429/92, que trata dos atos de Improbidade Administrativa, todavia dado aos seus aspectos genéricos tem se constatado a ineficiência desses instrumentos na consecução de seus objetivos. Assim, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal propõe-se um novo regime fiscal, não apenas baseado no equilíbrio das contas públicas e na transparência dos gastos, mas na sua característica eminentemente “repressiva” através de imposições de restrições “a priori” à ação do administrador público.

Estruturalmente, os elementos presentes na LRF e essenciais para uma boa gestão dos recursos públicos são os seguintes: planejamento, transparência, responsabilização e controle.

1 PLANEJAMENTO

Observa-se que o PLANEJAMENTO é a espinha dorsal da LRF. Trata-se do processo racional para definir objetivos e meios de atingi-los. As decisões do

Gestor Público são tomadas hoje, tendo em vista o futuro. É o ponto de partida de qualquer gestão que assuma compromissos claros e vinculados às necessidades da sociedade. Três são os instrumentos de planejamento: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento. Todos são leis ordinárias elaboradas autonomamente por cada governo.

1.1 O Plano Plurianual - PPA

Na primeira discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente no seu Capítulo I, o planejamento da gestão fiscal adquire tamanho significado na medida em que agrega ao Plano Plurianual (PPA) o Anexo de Política Fiscal, de modo a harmonizar os objetivos e metas de política fiscal às premissas e objetivos das políticas econômicas nacional e de desenvolvimento. Dessa forma, o Anexo de Política Fiscal visa em última instância estabelecer critérios unificados de política fiscal a serem adotados pelos entes federativos em consonância com os postulados da política nacional.

Ressalte-se que a Política Fiscal é um conjunto de medidas que visam orientar a ação do Estado/Município quanto às despesas e à obtenção de receitas públicas, de modo a gerar efeitos positivos sobre o nível de atividade econômica e sobre a distribuição dos benefícios à população.

1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Nessa harmonização de planejamento fiscal, o § 1º do art. 4.º da LRF estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) será acompanhada pelo Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas as metas relativas a receitas, despesas, resultado primário, montante da dívida pública para o exercício vigente e os dois subsequentes. A LDO também conterá o Anexo de Riscos Fiscais onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (art. 4.º, § 3.º). Além das disposições contidas nas alíneas do item I, do mencionado art. 4.º, destaca-se o limite referencial para o montante das despesas com juros, que não se confunde com pagamento de juros a determinado limite, mas sim uma sinalização para o volume dessas despesas que ensejará a redução da dívida e os juros decorrentes, na forma prevista no mesmo dispositivo (art. 4.º, II, "a" e "b").

1.3 A Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual (arts. 5.º, 6.º e 7.º), também chamada "lei de meios", segue a mesma sistemática de planejamento e disciplina fiscal contida no PPA e na LDO, o que demandará dos entes federativos a adoção de mecanismos eficientes e eficazes para previsão de suas receitas e despesas. Ela é originária de anteprojeto que o Chefe do Poder Executivo prepara e submete à apreciação do

Poder Legislativo. No caso do Município, o Prefeito apresenta à Câmara Municipal.

O Município deve buscar crescer, dar condições aos cidadãos investidores de se instalarem no seu território, gerando melhores condições de vida e bem estar social aos munícipes, através da arrecadação de tributos, para que o Administrador Público Municipal possa exercer o seu papel, que é administrar o povo que o elegeu. Destaca-se, assim, o ORÇAMENTO PÚBLICO, que é em princípio, o documento anualmente aprovado com o fim de evidenciar, em termos qualitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras e o programa de trabalho que o governo vai executar no período de um ano.

2. TRANSPARÊNCIA

Fundamentada na necessidade de transparência das ações do Gestor Público, a Lei prevê a divulgação periódica e ampla, inclusive pela internet, de novos relatórios que informam quanto se arrecada e com que tributo e onde são feitos os gastos, o que permitirá uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos tribunais de contas, legislativos, mídia e toda sociedade, que assim cobrará mais os resultados.

Também estimula a prática do Orçamento Participativo ao exigir a realização de audiências públicas como condição prévia para a elaboração dos projetos de lei de diretrizes e orçamento anual. A interação governo-comunidade pode ser meio eficaz de redução do clientelismo, desenvolvimento da cidadania e de aprofundamento da democracia, criando um verdadeiro controle sobre o Estado.

3. RESPONSABILIZAÇÃO E CONTROLE

A LRF prevê a imputação de responsabilidade sempre que houver o descumprimento das regras, com as administrações sofrendo a suspensão de transferências voluntárias e empréstimos, e os administradores, desde multa até a cassação de mandato, a suspensão dos direitos políticos e a reclusão.

Sobre este último aspecto, referente aos crimes fiscais, vale ressaltar, primeiro, que a LRF não trata da corrupção e da improbidade administrativa, reguladas no Código Penal e em outras leis, como a do "Colarinho Branco". Já as punições aos governos têm pouco impacto nas finanças da grande maioria das prefeituras, seja porque os empréstimos hoje representam apenas 1% do total de suas receitas, seja porque as vedações para concessão de transferências voluntárias não atingem as relativas a ações de educação, saúde e assistência social, que constituem a maior parte do valor dessas transferências.

Sobre a dívida pública, como qualquer outra lei, não se pode estabelecer

restrições ao seu pagamento, o que significaria o rompimento de contratos de empréstimos anteriormente assinados que têm cláusulas que garantem ao credor, no caso de não pagamento, a cassação no momento do crédito em conta do valor não pago, acrescido de multas. A tentativa de não pagamento é frustrada na origem e nenhum governante a pratica.

3.1 Receita Pública

O Capítulo III da LRF estabelece requisitos essenciais de responsabilidade quanto à arrecadação efetiva dos impostos de competência do ente federativo, com especial destaque para o combate à sonegação e cobrança da dívida e dos créditos tributários.

Ainda neste capítulo merecem destaque as novas condições de incentivos ou benefícios que implique em renúncia de receita, tais como anistias, remissões, subsídios, crédito presumido, isenções específicas e outros tratamentos tributários diferenciados. Nesse caso, em havendo renúncia esta deve estar previamente considerada na LDO e não deverá ser compensada por mecanismo que implique em aumento da carga tributária.

Especialmente em ano eleitoral, tem sido uma prática habitual os prefeitos adotarem medidas dissimuladas de benefícios que resultam em renúncia da receita. Na verdade tal prática é um flagrante fisiologismo, em que determinado segmento da população é privilegiado em detrimento daqueles que pagam seus impostos corretamente.

3.2 Despesa Pública

Toda ação governamental que resulte em aumento de despesa deverá ter comprovado a estimativa de custo e a respectiva disponibilidade de recursos, bem como a compatibilidade com o PPA e com a LDO. Na hipótese da inobservância dessas exigências, a despesa será considerada irregular e não autorizada, incidindo sobre o ordenador a imputação pelo ato praticado.

O controle da despesa dá ênfase àquelas de caráter continuado, definida como sendo a decorrente de medida provisória, lei ou ato administrativo cuja execução seja por um período superior a dois anos. O aumento ou criação dessa despesa não poderá afetar as metas de resultados previstas para o triênio, e deverá ser compensado pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de outras despesas.

A LRF estabelece limitações para os gastos permanentes e para as novas dívidas. Trata de três importantes limites:

3.2.1 Despesas com pessoal:

As folhas das prefeituras devem ficar abaixo de 60% de sua receita corrente; os gastos com inativos também são limitados e está proibido conceder aumento ou contratar servidores nos últimos seis meses de mandato. Estima-se que cerca de 90 % dos Municípios já se encontram abaixo desse limite global.

A despesa com pessoal obedece às regras das demais despesas no que diz respeito ao aumento ou criação de novas, ainda que indiretas. Caso o montante da despesa total ultrapasse os limites fixados, deverão ser adotadas as medidas de controle previstas nos arts. 21, 22 e 23, tais como redução de despesa com cargas de confiança, jornada de trabalho, exoneração de não estáveis, inclusive de estáveis, sob o risco de comprometer as transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito, além das sanções penais e administrativas pertinentes.

Tem sido uma prática comum os gestores concederem aumento de salários e vantagens pessoais ao final de seus mandatos, com o objetivo de comprometer a gestão dos sucessores. Com a LRF essa “herança” é fulminada no seu nascedouro, por força do art. 21, que dispõe: “também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”.

3.2.2 Despesas com serviço de terceiros:

Até 2.003, não poderão crescer, em proporção da receita corrente líquida, à verificada em 1.999 e o ato que criar despesa de duração superior a dois anos deverá ter seus efeitos financeiros compensados.

3.2.3 Dívida consolidada:

O art. 52, VI, da Constituição Federal, combinado com o “caput” do art. 30 da LRF, estabelece que o Presidente da República proporá no prazo de 90 dias o limite da dívida consolidada.

A consolidação da dívida deverá abranger os precatórios judiciais não pagos, significando dizer que: caso o Município deixe de pagar os precatórios, resultará uma elevação “não-natural” do estoque da dívida e, por conseqüência, provocará a extrapolação do limite, sujeitando os Municípios e o gestor a várias sanções.

Conforme se depreende do exposto, o descontrole da despesa ou da receita implica, dentre outras sanções, na vedação de receber transferências voluntárias. Assim, para receberem essas transferências, no caso dos Municípios, estes deverão comprovar que estão atualizados com os pagamentos dos tributos,

empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor; que houve o cumprimento dos limites constitucionais das despesas com saúde, educação e pessoal; que as dívidas e operações de crédito estão sendo satisfeitas, e que os requisitos para inscrição em restos a pagar, pois estão sendo observados a condição “*sine qua non*” é a respectiva disponibilidade financeira.

A LRF deu peculiar atenção, também, às despesas realizadas ao final de mandato, visando prevenir o comprometimento da receita do exercício seguinte e, via de conseqüência, inviabilizar a gestão sucessora. Assim, nos últimos oito meses ao término do mandato o gestor não poderá contrair qualquer despesa que não possa ser paga dentro do exercício, somente podendo fazê-la se houver o correspondente provisionamento de recursos financeiros.

A LRF não obriga nenhuma prefeitura a gerar superávit no seu orçamento, nem déficit. Na verdade, as metas de resultados de cada governo e as suas prioridades serão fixadas em lei municipal, ou seja, só o Prefeito e os Vereadores, eleitos diretamente, decidirão qual o rumo fiscal que deve adotar cada cidade. A LRF também não trata da responsabilidade social dos governantes, que poderia ser objeto de outra lei específica. O que a LRF impõe, sim, é que as contas de cada Prefeitura devem caber dentro do seu território e caber dentro do mandato, pois só podem restar contas a pagar para o sucessor com saldo de caixa suficiente para cobri-las.

A pretensão do Estado em instituir uma Lei de Responsabilidade Fiscal passa pela necessidade cada vez mais permanente de se combater a má gestão da administração pública e a aplicação por vezes incorreta dos recursos públicos em projetos de pouca resolutividade. Dessa forma, o cumprimento das normas da mencionada Lei será fiscalizado mediante dois tipos de controle: o controle tradicional, *a posteriori*, e o controle concomitante, ou simultâneo.

Com relação ao controle *a posteriori*, a Lei determina que os Tribunais de Contas e os órgãos de controle interno fiscalizem o cumprimento de toda a Lei de Responsabilidade Fiscal, dando ênfase ao cumprimento das Metas Fiscais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal outorga aos Tribunais de Contas novos mecanismos jurídicos de controle e de fiscalização das contas públicas. Esses novos instrumentos apresentam-se, em tese, eficazes para os fins a que eles se destinam. O que se faz necessário é que sejam bem aplicados e deles afastadas quaisquer influências que descaracterizem os resultados que eles produzem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se tem dito acerca da importância da assim conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal e do papel dos Tribunais de Contas na sua fiscalização. E

mesmo que nela possam ser encontrados pontos a serem complementados, modificados ou até extirpados, trata-se mesmo de preciso instrumento para se alcançar a ação governamental planejada, o equilíbrio fiscal, a efetividade na realização das receitas, o limite nos gastos com pessoal e a incidência no controle não-estatal da gestão.

Ressalte-se que, na LRF, existem vários dispositivos de conteúdo subjetivo e até duvidoso, que conduzem à consulta de jurisprudência e da própria exposição de motivos da lei ou à realização de um estudo mais detalhado de cada artigo para se recuperar o verdadeiro sentido da lei como um todo.

Percebe-se num primeiro momento que os Municípios, especialmente os menos populosos, serão os maiores prejudicados pela LRF, que privilegia, por exemplo, os aspectos financeiros, como pagamento de juros da dívida pública em detrimento de obras sociais. Entretanto, acredita-se que no âmbito dos Tribunais de Contas o diploma legal será analisado exclusivamente sob o aspecto da legalidade, nos termos do disposto no “caput” do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que trata dos princípios da Administração Pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe-se como um instrumento de saneamento das finanças públicas porque é repressiva e se faz acompanhar de uma lei ordinária sancionadora de ordem penal. É preciso, portanto, que todos que participam diretamente da “Máquina Administrativa” ou que lidam com despesa pública tenham um comportamento mais criterioso e ajam com cautela, sob pena de serem punidos.

A Lei n.º 10.028, sancionada em 19.10.2000 e o Decreto-Lei n.º 201/67 estabelecem quatro tipologias de infrações que podem os agentes políticos municipais, especialmente os Prefeitos Municipais, cometer: Infrações administrativas; Infrações político - administrativas; Infrações criminais; Infrações civis e políticas.

Pelo exposto, pode parecer que a Lei de Responsabilidade Fiscal coloca os gestores públicos numa “camisa de força”. No entanto, deve se ter em mente o benefício social continuado que o referido diploma legal proporciona às comunidades.

BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21ª ed., São Paulo, Saraiva, 2000.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional Didático*. 7ª ed, Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
- CASTRO, José Nilo de. *Responsabilidade Fiscal nos Municípios*. Del Rey, 1ª ed., 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 1989.
- KHAIR, Amir Antônio. *Guia de Orientação paras as Prefeituras*. Brasília. BNDES, 2001.
- LINO, Pedro. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Atlas, 2001.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo, Atlas, 1999.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho; SANTANA, Jair Eduardo; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby e ALVES, Léo da Silva. *Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 101 de 04/05/2000*. Del Rey, 2000.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. *Teoria e Prática da Lei Complementar 101- Gestão Fiscal Responsável*. JM Editora, 2001.
- PINTO, Luiz Antônio de Toledo. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Saraiva, 2001.
- SILVA, Edson Jacinto da. *O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal*. LED, 2001.
- TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Comentários à Nova Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000*. Temas & Idéias, 2001.